

La contribution du Canada au développement du droit international pour la protection du milieu marin : Le cas spécial de l'Arctique

Canada's Contribution to the Development of International Law for the Protection of the Marine Environment: the Special Case of the Arctic

Donat Pharand

Volume 11, numéro 3, 1980

Quelques jalons de l'apport canadien au droit international

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701074ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701074ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Pharand, D. (1980). La contribution du Canada au développement du droit international pour la protection du milieu marin : Le cas spécial de l'Arctique. *Études internationales*, 11(3), 441–466. <https://doi.org/10.7202/701074ar>

Résumé de l'article

Immediately after the adoption of its Arctic Pollution Prevention Act in 1970, Canada embarked on intense diplomatic efforts in a number of international forums to obtain recognition of international law principles which would serve as a basis for its legislation. These efforts were pursued mainly in three international conferences : the Stockholm Conference on the Human Environment of 1972, the London Conference of the International Maritime Consultative Organization on the prevention of pollution by ships in 1973 and the United Nations Third Law of the Sea Conference which began in 1974 at Caracas.

At the 1975 session of that Conference, held in Geneva, a form of Arctic clause was inserted in the first Negotiating Text and it provided that coastal States could adopt special protective measures in special areas within their exclusive economic zone, where exceptional hazards to navigation prevailed and marine pollution could cause irreversible disturbance of the ecological balance. In 1976, the provision was enlarged to enable coastal States themselves to enforce such protective measures, instead of leaving the enforcement to the flag State, and the provision has been kept without change in all the subsequent negotiating texts of 1977, 1979 and 1980. Considering the wide consensus which this provision has received, particularly on the part of other Arctic States, it may now be regarded as part of customary international law and completely validates Canada's arctic legislation.

LA CONTRIBUTION DU CANADA AU DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN: LE CAS SPÉCIAL DE L'ARCTIQUE

Donat PHARAND*

ABSTRACT — *Canada's Contribution to the Development of International Law for the Protection of the Marine Environment: the Special Case of the Arctic*

Immediately after the adoption of its Arctic Pollution Prevention Act in 1970, Canada embarked on intense diplomatic efforts in a number of international fora to obtain recognition of international law principles which would serve as a basis for its legislation. These efforts were pursued mainly in three international conferences: the Stockholm Conference on the Human Environment of 1972, the London Conference of the International Maritime Consultative Organization on the prevention of pollution by ships in 1973 and the United Nations Third Law of the Sea Conference which began in 1974 at Caracas.

At the 1975 session of that Conference, held in Geneva, a form of Arctic clause was inserted in the first Negotiating Text and it provided that coastal States could adopt special protective measures in special areas within their exclusive economic zone, where exceptional hazards to navigation prevailed and marine pollution could cause irreversible disturbance of the ecological balance. In 1976, the provision was enlarged to enable coastal States themselves to enforce such protective measures, instead of leaving the enforcement to the flag State, and the provision has been kept without change in all the subsequent negotiating texts of 1977, 1979 and 1980. Considering the wide consensus which this provision has received, particularly on the part of other Arctic States, it may now be regarded as part of customary international law and completely validates Canada's arctic legislation.

Ayant trois océans comme frontières, le Canada a intérêt à vouloir protéger le milieu marin, en particulier celui des régions arctiques qui présente un équilibre écologique spécialement délicat. En conséquence, le Canada s'est efforcé, au sein de la III^e Conférence du Droit de la mer, de faire accepter des normes de prévention et de réduction de la pollution du milieu marin et de faire reconnaître le droit de l'État côtier, dans le cas des eaux recouvertes de glaces, de prendre certaines mesures spéciales de protection.

N'ayant pas réussi lors de la Conférence de Bruxelles en 1969, à obtenir la reconnaissance du droit de l'État côtier de prendre certaines mesures préventives, le Canada décida en 1970 d'adopter unilatéralement une loi pour la prévention de la

* Professeur de droit, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

pollution dans l'Arctique. Toutefois, le Canada continua ses efforts au sein des conférences internationales pour faire reconnaître la légitimité en droit international des mesures de prévention instaurées par cette loi. Éventuellement, le Canada y réussit et contribua ainsi au développement du droit international pour la protection du milieu marin des régions polaires, en général, et celles de l'Arctique, en particulier.

Notre étude tentera de voir comment s'est accomplie cette contribution et se divisera en quatre parties principales : 1. le cas spécial du milieu marin des régions arctiques ; 2. l'état du droit international pour la protection du milieu marin avant 1970 ; 3. la loi canadienne de 1970 pour la protection du milieu marin de l'Arctique ; et 4. l'évolution du droit international pour la protection du milieu marin depuis 1970, en particulier celui de l'Arctique.

I - LE CAS SPÉCIAL DU MILIEU MARIN DES RÉGIONS ARCTIQUES

Dire que le milieu marin des régions arctiques constitue un cas spécial, signifie surtout en fait qu'il existe dans ce milieu un équilibre écologique excessivement délicat. Ainsi, un déversement d'hydrocarbures y causerait des dommages beaucoup plus considérables qu'ailleurs et risquerait d'en perturber l'équilibre de façon irréversible. Le risque est d'autant plus réel que la présence permanente des glaces rend impossible toute opération de nettoyage avec un minimum de chances de réussite.

Ce caractère exceptionnel du milieu marin arctique était assez bien connu en 1970, lorsque le Parlement canadien adopta sa loi antipollution. Nous savions déjà que l'écosystème arctique était d'une extrême sensibilité et que tout dommage biologique causé par un déversement de pétrole affecterait la chaîne entière de reproduction des espèces de cette région¹. Nous savions également, à la lumière de notre expérience dans l'opération de nettoyage des hydrocarbures déversés par le pétrolier *Arrow* dans la baie de Chedabucto en février 1970, que la présence de glaces rend impossible l'efficacité d'une telle opération². Il était alors établi que la basse température de ces eaux empêche la décomposition des hydrocarbures et qu'en conséquence ceux-ci persistent dans leur état toxique original de façon quasi permanente et continuent ainsi à détruire les organismes de la région. Ce phénomène avait été porté à l'attention du gouvernement canadien puisqu'en 1969, dans un mémoire présenté au Canadian Wild Life Service, le professeur Richard Warner du Memorial University (Terre-Neuve), affirmait :

... decomposition (of oil) in the Arctic oceans, whose temperatures are at 0° C (32° F) or below throughout the year, would be very slow indeed. Where oil is exposed to still

1. Voir en particulier M. J. DUNBAR, *Ecological Developments in Polar Regions: A Study on Evolution*, 1968 ; et FU-SHIANG CHIA, « Reproduction of Arctic Marine Invertebrates », 1 (NS) *Marine Pollution Bulletin*, pp. 78 et 79, 1970.
2. Voir *Report of the Task Force - Operation Oil (Clean-Up of the Arrow Oil Spill in Chedabucto Bay)*, vol. 1, p. 2, 1970.

lower temperatures, for instance when carried onto shorelines and ice floes, biochemical decay would be virtually nonexistent, and the oil would persist for decades, perhaps centuries... evaporation rates of the highly toxic "lighter fractions" of crude oil slicks are believed to be greatly slowed. The net effect is to significantly prolong the time during which the sensitive marine organisms are exposed to the toxic influences of the lighter hydrocarbons³.

Dans ces circonstances, il n'était pas surprenant que, lors de la présentation du projet de loi antipollution dans l'Arctique, en avril 1970, le Premier Ministre fit état du caractère spécial de ce milieu marin. Il s'exprimait dans les termes suivants :

Étant donné que le taux de décomposition des hydrocarbures dans les régions glaciales est très faible, la présence de pétrole doit y être considérée comme permanente. Les effets désastreux que celle-ci pourrait produire sur le plancton, sur le processus d'oxygénation dans la région arctique et sur d'autres processus naturels et vitaux de la biosphère sont incalculables⁴.

Depuis 1970, les recherches sont venues confirmer le caractère spécial et délicat du milieu marin arctique. Ainsi, en 1973, lors d'un colloque à l'Université de Syracuse, un géologue américain affirmait qu'un déversement mineur pouvait affecter l'ensemble du système écologique tandis que les résultats d'un déversement majeur étaient inconcevables puisque la décomposition des hydrocarbures ne se ferait pas avant 20 000 siècles environ. Il soutenait ce qui suit :

Crude oil directly affects the basic levels of the Arctic aquatic ecosystems, the plankton and the crustaceans. A minor spill during the crucial summer bloom period may fundamentally affect the entire system. The potential results of a major accident are inconceivable. The rate of biological breakdown of crude oil decreases with temperature. At 32 degrees (Fahrenheit), such breakdown is largely inoperable. Estimates of at least twenty thousand years for the breakdown of oil in the Arctic are about as optimistic as can be made⁵.

Le caractère particulier de ces régions recouvertes de glaces ressort également du fait qu'elles constituent le point le plus névralgique du globe, en ce sens qu'elles règlent la température de tout l'hémisphère boréal. Ainsi s'exprimaient les docteurs Brian A. M. Phillips et David D. Kemp en 1974 :

It is also clear that the key to the fragility of northern climates is the Arctic pack ice which stabilises the air circulation. The pack ice cuts down heat transfer from ocean to air, reflects much of summer insulation and maintains surface temperatures near 0° C. In effect the pack ice is a major controlling mechanism on the climate of Canada, and the whole northern hemisphere⁶.

3. Mémoire en date du 14 août 1969, cité par James WOODFORD, dans *The Violated Vision*, p. 62, 1972.

4. P. E. TRUDEAU, « Le Canada et la prévention de la pollution », *Déclarations et discours*, no 70/3, p. 2, 15 avril 1970.

5. P. NERGAARD, « Ecological Problems of the Canadian Arctic » vol. 1, *Syracuse Journal of Int'l Law and Commerce*, 223, à la page 225, 1973.

6. B. A. M. PHILLIPS et D. D. KEMP, « Environmental Quality in Canada », vol. 4, *International Relations*, 595, p. 588, 1974.

Revenant à la question des dommages aux organismes fragiles de ce milieu marin, nous notons dans un ouvrage, publié en 1976 par trois scientifiques et intitulé de façon très appropriée « Oil Under the Ice », que les conséquences à long terme sont les plus désastreuses. Ils affirment ce qui suit :

... the impact of oil spills can be much more important than the deaths of birds or mammals. Spills can also have long-term sublethal effects which, by influencing the physiology and behaviour of organisms, can be even more important than deaths caused directly by oil. Habitat changes can be subtle and unnoticed but may reduce both the diversity and abundance of animal and plant communities⁷.

Les recherches sur le milieu marin se poursuivent toujours, en particulier dans la mer de Beaufort et dans le détroit de Lancaster. À l'entrée de cette dernière région, les études se poursuivent intensément depuis au moins deux ou trois ans, afin de pouvoir déterminer les mesures de protection devant y précéder l'exploration et l'exploitation du plateau continental. Ainsi, la Commission d'évaluation environnementale pour le détroit de Lancaster, faisant rapport au ministre de l'Environnement en février 1979, recommandait qu'aucun forage de prospection ne soit autorisé dans ce détroit tant que certaines conditions pour la protection de l'environnement marin ne seraient pas remplies. La Commission spécifiait que la connaissance des interactions entre le pétrole, la glace et l'eau était encore embryonnaire et que pour le moment

on ne (pouvait) guère prévoir le mouvement du pétrole qu'en se fondant sur les scénarios de nature extrêmement subjective⁸.

Bien qu'incertaine du comportement du pétrole dans ces régions recouvertes de glace, la Commission n'avait aucun doute quant au dommage considérable qui résulterait d'une éruption importante d'hydrocarbures. Elle concluait en particulier :

Les plus graves conséquences seraient la décimation et probablement la disparition des grandes populations de certaines espèces d'oiseaux, (par exemple les fulmars, les mergules nains et les marmettes) et des effets locaux, probablement à court terme sur les phoques, les narvals, les bélugas et les ours blancs, les poissons, la faune et la flore vivant sous la glace, et les niveaux trophiques inférieurs⁹.

Et sur la question des possibilités de nettoyage, la Commission ajoutait que

les techniques de lutttes antipollution ne sont pas encore suffisamment perfectionnées pour permettre un nettoyage efficace du pétrole en cas d'éruption dans le détroit de Lancaster¹⁰.

Il ressort de ce qui précède que le milieu marin arctique constitue, sans aucun doute, un cas exceptionnel et requiert, par conséquent, des mesures exceptionnelles

7. D. PIMLOTT *et al.*, *Oil Under the Ice*, Canadian Arctic Resources Committee, 178 p., pp. 94 et 95, 1976.

8. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, *Rapport de la Commission environnementale*, Ottawa, 83 p., à la page 29, 1979.

9. *Ibid.*, p. 50.

10. *Ibid.*

de protection. Lors de l'adoption de sa loi antipollution dans l'Arctique, en 1970, le Canada considérait que l'état du droit international n'assurait pas à l'État côtier le droit de prendre ces mesures exceptionnelles.

II - L'ÉTAT DU DROIT INTERNATIONAL POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN, AVANT 1970

Dans son discours du 15 avril, relatif à la nouvelle législation canadienne, le premier ministre Trudeau postulait que le droit international d'alors n'était pas suffisamment développé pour permettre une protection immédiate et efficace de l'Arctique canadien contre certaines activités en cours. Et il ajoutait :

Il est certain que notre législation sur la pollution touche aux extrêmes limites du droit international¹¹.

Afin de juger du bien-fondé de cette affirmation, nous verrons, dans un premier temps, l'état du droit international conventionnel et, dans un deuxième temps, celui du droit international coutumier.

Le droit international conventionnel¹²

La première convention internationale adoptée pour protéger le milieu marin fut celle de 1954, intitulée la *Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures*. Cette convention, entrée en vigueur en 1958, établissait certaines zones variant de 50 à 150 milles de la côte, à l'intérieur desquelles il était interdit de déverser intentionnellement des hydrocarbures et des mélanges contenant des hydrocarbures, à l'exception de certaines quantités limitées. En 1962, cette convention fut amendée pour augmenter le nombre de zones d'interdiction et étendre le minimum de 50 milles à 100 milles. Elle fut amendée une deuxième fois en 1969, afin de réduire davantage les quantités de rejets permis et de prohiber complètement tous rejets en deçà de 50 milles des côtes. Ces derniers amendements n'étaient pas encore en vigueur en 1970. Deux commentaires s'imposent à l'endroit de cette convention : premièrement, seul l'État du pavillon a compétence pour décider de poursuites en cas d'infraction, et aucune indemnisation n'est prévue pour les dommages causés ; en second lieu, cette convention ne couvre que les cas de pollution intentionnelle et n'atteint en rien les situations de pollution accidentelle.

En 1958, la 1^{re} Conférence du Droit de la mer adopta quatre conventions, dont trois contiennent certaines dispositions relatives à la pollution de la mer. La *Convention sur la haute mer* prévoit que :

11. Voir *supra*, note 4, p. 3.

12. Les conventions discutées ici sont tellement bien connues que nous ne jugeons pas utiles d'en donner les sources.

Tout État est tenu d'édicter des règles visant à éviter la pollution des mers par les hydrocarbures répandus par les navires ou les pipe-lines, ou résultant de l'exploitation et de l'exploration du sol et du sous-sol sous-marins, en tenant compte des dispositions conventionnelles existant en la matière (Article 24).

L'intention était évidemment de souligner l'obligation des États de prévenir la pollution des mers, soit par la navigation, soit par l'exploration ou l'exploitation du sous-sol marin. Une deuxième disposition prévoyait que

tout État est tenu de prendre des mesures pour éviter la pollution des mers due à l'immersion de déchets radioactifs... (Article 25).

Malheureusement, cette convention ne contenait pas de mécanisme d'exécution de ces obligations.

Quant à la *Convention sur le plateau continental*, elle prévoit simplement que

l'État riverain est tenu de prendre dans les zones de sécurité toutes les mesures propres à protéger les ressources biologiques de la mer contre les agents nuisibles (Article 5, paragraphe 7).

Il est à noter que seules les ressources biologiques y sont protégées, plutôt que les organismes marins en général, et, que, tout comme la convention précédente, elle ne prévoit pas de mécanisme de mise en oeuvre de cette obligation.

La *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë* contient une disposition générale relative à la zone contiguë, prévoyant que l'État côtier

peut exercer le contrôle nécessaire en vue : a) de prévenir les contraventions à ses lois de police... sanitaires... sur son territoire ou dans sa mer territoriale ; b) de réprimer les contraventions à ces mêmes lois, commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale (Article 24, paragraphe 1).

On doute jusqu'à quel point cette disposition autorise l'État côtier à adopter des lois antipollution mais il est clair que cette zone contiguë, ne pouvant s'étendre au-delà de 12 milles de la côte, n'accorde pas une protection suffisante contre un déversement important d'hydrocarbures. Une autre disposition pouvant être invoquée, mais non sans difficulté, est celle portant sur le droit de passage inoffensif. Elle prévoit que

le passage est inoffensif tant qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État riverain (Article 14, paragraphe 4).

Il est loin d'être certain qu'à l'adoption de cette disposition, l'on envisageait qu'un navire causant des dommages au milieu marin de l'État côtier serait considéré comme effectuant un passage portant atteinte à la sécurité de l'État côtier.

Remarquons que, dans toutes ces dispositions conventionnelles, il n'est pas question de pollution accidentelle. Ce n'est qu'après le désastre causé par le pétrolier *Torrey Canyon* en 1967 aux côtes française et anglaise de la Manche que

l'on a résolu de prendre des mesures contre la pollution accidentelle par les navires. Ainsi, la Conférence de Bruxelles de 1969 adopta deux conventions: l'une, permettant à l'État côtier de prendre certaines mesures de prévention en haute mer, et l'autre, prévoyant une responsabilité civile de la part du propriétaire du navire pour dommages dus à la pollution.

La Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures fut signée à Bruxelles le 29 novembre 1969. Cette convention, qui n'était pas en vigueur en 1970, et qui ne l'est toujours pas d'ailleurs, prévoit que

les parties... peuvent prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présente pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes (Article 1, paragraphe 1).

Avant de prendre quelque mesure, toutefois, l'État côtier doit consulter les autres États en cause et les aviser des mesures envisagées, sauf extrême urgence (Article 3). La Convention prévoit également que les mesures d'intervention doivent être proportionnées aux dommages et ne doivent pas aller au-delà de celles que l'on peut raisonnablement considérer comme nécessaires (Article 5). Sinon, l'État sera tenu de dédommager la victime, pour autant que les mesures dépassent ce qui est raisonnablement nécessaire (Article 6). Cette convention franchit un pas important vers la protection du milieu marin de l'État côtier, puisque pour la première fois elle lui reconnaît un droit de prendre certaines mesures unilatérales en haute mer. Elle témoigne également d'une certaine reconnaissance de la nécessité d'imposer une limite au principe traditionnel de la liberté de la haute mer et du corollaire de la compétence exclusive de l'État du pavillon. Il est à noter, toutefois, que l'optique de cette Convention n'est que curative, et non préventive puisqu'elle ne s'applique pas avant que survienne un « accident de mer ». En d'autres termes, elle ne donne aucun droit à l'État côtier de prendre des mesures préventives à l'égard des navires circulant dans les eaux au large de ses côtes. C'est essentiellement pour cette raison que le Canada s'est abstenu de voter lors de l'adoption de la Convention et a refusé de la signer.

La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fut signée également à Bruxelles le 29 novembre 1969. Cette convention, qui n'est toujours pas en vigueur, prévoit la responsabilité du propriétaire du navire pour dommages causés au territoire ou aux eaux territoriales de l'État côtier (Article 2). Aucune indemnisation n'est prévue pour dommages causés aux ressources et intérêts de l'État côtier dans les eaux adjacentes à sa mer territoriale. La Convention fixe à \$14 000 000 le montant maximum d'indemnisation par accident. Même si, en principe, la responsabilité du propriétaire du navire est absolue, celui-ci peut contourner cette responsabilité dans certains cas, en particulier lorsque l'accident résulte d'un acte ou d'une omission d'une tierce partie. Dans ces circonstances, l'État côtier pourrait fort bien se trouver

dans l'impossibilité de se faire indemniser totalement ou même partiellement, pour les dommages subis. C'est la raison pour laquelle le Canada a suggéré une responsabilité conjointe des propriétaires du navire et de la cargaison, tout en instituant un fonds international de compensation. Ces suggestions n'ont pas été retenues et le Canada a voté contre l'adoption de cette convention, puis ne l'a pas signée.

Par conséquent, l'état du droit international conventionnel visant la protection du milieu marin avant 1970 peut se résumer ainsi: aucune convention en vigueur quant aux dommages de pollution accidentelle et seulement quelques dispositions relatives à la pollution intentionnelle; l'application de ces dernières est d'ailleurs laissée à l'État du pavillon.

Le droit international coutumier

Il ressort des diverses déclarations et études faites lors de l'adoption de la loi canadienne qu'il y avait des doutes sérieux sur son bien-fondé en droit international coutumier. Le meilleur fondement que l'on pouvait trouver du côté canadien était le droit de légitime défense. Ainsi, après avoir fait état de l'absence de conventions internationales en la matière, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp déclarait à la Chambre des Communes:

A new "victim-oriented" law must be created to protect the marine environment and those rights and interests of the coastal state which are endangered by the threat to that environment. The Arctic Waters Bill is intended to advance the development of such new law. It is based on the fundamental principle of self-defense and constitutes state practice, which has always been accepted as one of the ways of developing international law¹³.

Cette déclaration constitue une admission que la loi canadienne ne représente qu'un début de pratique étatique vers le développement d'un droit coutumier nouveau. Le Ministre se fait plus explicite dans un passage subséquent du même discours où il précise que le Canada a posé une réserve additionnelle à son acceptation de la juridiction de la Cour internationale de Justice afin d'éviter tout litige sur la validité internationale de cette loi. Il admet, en particulier:

We are not prepared to litigate with other States on vital issues concerning which the law is either inadequate, non-existent or irrelevant to the kind of situation Canada faces, as it is the case in the Arctic¹⁴.

Dans une excellente analyse de la loi canadienne, le professeur américain Richard Bilder exprime des doutes sur le droit de légitime défense comme fondement adéquat de cette loi lorsqu'il dit:

13. Discours du 16 avril 1970, reproduit dans *Statements and Speeches*, no 70/5, p. 6.

14. *Ibid.*

Canada's legal characterization of its action as being justified under principles of "self-defense" is particularly troublesome and capable of introducing new uncertainties to this already murky area of international law¹⁵.

Constatant probablement que le droit de légitime défense, en lui-même, constituait un fondement douteux de la validité internationale de cette législation, les conseillers juridiques du ministère des Affaires extérieures du Canada y ajoutèrent un deuxième concept, celui d'autoprotection. Ainsi, Léonard Legault, directeur de la section du Droit de la Mer à l'époque, écrivait :

The right of self-defense and self-preservation may extend to reasonable extra-territorial action for purposes of environmental protection¹⁶.

De même, le conseiller juridique de ce ministère, J. A. Beesley, tout en invoquant le droit de légitime défense comme fondement, se référait, à titre de précédent, à la proclamation Truman de 1945 sur le plateau continental ; or le préambule de cette proclamation fait appel au principe d'autoprotection¹⁷.

Il faut admettre que les concepts de légitime défense et d'autoprotection sont étroitement liés et qu'il est parfois difficile de déterminer les conditions exactes d'application de l'un ou de l'autre. Ainsi, les membres d'une Commission de l'Institut de droit international, dans leur étude des mesures internationales les plus aptes à prévenir la pollution, n'étaient pas unanimes sur le fondement le plus approprié. Dans son rapport, le professeur Andrassy spécifiait les fondements qui avaient été mentionnés par les membres de la Commission, et exprimait sa propre préférence :

Plusieurs membres mentionnent dans leurs observations le droit de légitime défense, le droit de nécessité ou le droit d'autoprotection. Le rapporteur estime que le droit d'autoprotection est suffisamment reconnu et développé en droit international pour compléter les dispositions ci-dessus citées des Conventions de Genève en ce qui concerne notre matière. Ce droit ne peut être invoqué que pour la protection des intérêts importants, en cas de danger imminent et grave, et en l'absence d'autres moyens appropriés pour parer à ce danger¹⁸.

En transmettant son rapport aux membres de la Commission, le professeur Andrassy leur demandait s'ils admettaient le concept d'autoprotection comme justifiant l'action de l'État menacé en haute mer ? Une analyse des diverses réponses révèle que la majorité des membres de cette Commission exprimait une préférence pour le droit d'autoprotection¹⁹.

15. Richard BILDER, « The Canadian Arctic Waters Pollution Prevention Act : New Stresses on the Law of the Sea », vol. 69, *Michigan Law Review*, pp. 1 à 54, à la page 30, 1970.

16. L. H. J. LEGAULT, « The Freedom of the Seas : a Licence to Pollute », vol. 21, *University of Toronto Law Journal*, pp. 211 à 221, à la page 220, 1971.

17. J. A. BEESLEY, « Rights and Responsibilities of Arctic Coastal States : The Canadian View », vol. 3, *Journal of Maritime Law and Commerce*, pp. 1 à 12, à la page 8, 1971.

18. Juraj ANDRASSY, « Étude des mesures internationales les plus aptes à prévenir la pollution des milieux maritimes », vol. 53, *Annuaire de l'Institut de droit international*, tome I, Rapport provisoire, pp. 547 à 581, à la page 565, 1969 ; notre souligné.

19. Voir *ibid.*, pp. 614 à 652, et 673 à 711.

Faisant suite au rapport de cette Commission, l'Institut de droit international adoptait une résolution affirmant que l'État côtier a le droit de prendre certaines mesures de protection en cas d'accident de mer au large de ses côtes. Il est intéressant de noter que le juge Jessup, membre de la Commission, déclarait, à cette occasion, que

La formule de l'autoprotection proposée par le président d'honneur, M. Charles De Visscher, est très heureuse pour indiquer les droits dont jouit l'État riverain²⁰.

Personnellement, nous pensons que le principe d'autoprotection est beaucoup plus large et flexible dans ses conditions d'application que celui de légitime défense et, par conséquent, constitue un fondement plus approprié pour la loi canadienne²¹.

À tout événement, le rappel que nous venons de faire confirme que l'état du droit international coutumier pour la protection du milieu marin en 1970, était loin de présenter un fondement juridique absolument sûr pour la législation canadienne. D'ailleurs, il faut avouer que la preuve de l'existence d'un droit coutumier est presque toujours extrêmement difficile à faire.

III - LA LOI CANADIENNE DE 1970 POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN DE L'ARCTIQUE

Le but de cette partie n'est pas de faire une étude exhaustive de la loi, mais tout simplement d'en indiquer les principales dispositions innovatrices, en particulier celles se rapportant à l'application géographique, au dépôt de déchets, à la responsabilité civile et aux mesures de protection.

L'application géographique

La loi s'applique aux « eaux arctiques » définies comme étant

contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien à l'intérieur de la zone délimitée par le soixantième parallèle de latitude nord, le cent quarante et unième méridien de longitude et une ligne en mer dont chaque point se trouve à une distance de cent milles marins de la plus proche terre canadienne... (Article 3, paragraphe 1)²².

Une exception est faite, quant à cette distance, à l'est de l'archipel Arctique, où la proximité du Groenland empêche la limite de s'étendre à 100 milles ; à cet endroit, la limite coïncide avec la ligne médiane entre le Groenland et les îles de l'archipel. Par conséquent, la limite nord des eaux arctiques s'étend jusqu'à 100 milles du continent dans la mer de Beaufort, commençant au 141^e méridien et se continuant

20. *Ibid.*, tome II, à la page 260.

21. Pour une discussion plus complète de ce fondement, voir Donat PHARAND, *The Law of the Sea of the Arctic, with Special Reference to Canada*, 367 p., aux pp. 235 à 244, 1973.

22. 1970 S.R.C., C. 2 (1^{re} supp.), modifié par 1977-78 S.C. c. 41, art. 5 (2).

dans une direction générale nord-est le long de l'archipel arctique canadien, jusqu'à ce que cette ligne rejoigne le 60° méridien entre l'île Ellesmere et le Groenland.

L'expression « eaux arctiques » comprend également

toutes les eaux... au nord du soixantième parallèle de latitude nord couvrant les zones sous-marines des richesses naturelles desquelles (*sic*) Sa Majesté du chef du Canada a le droit de disposer ou celui de les exploiter... (Article 3, paragraphe 2).

La zone antipollution s'étend donc au-delà de 100 milles au-dessus du plateau continental canadien, plus précisément jusqu'à la limite de ce plateau. En fait, le Canada a déjà émis des permis pour l'exploration du plateau continental dans la mer de Beaufort jusqu'à une distance de 140 milles de la côte.

Bref, l'application géographique de cette loi s'étend jusqu'à 100 milles, en ce qui concerne la pollution en provenance des navires, et jusqu'à la limite du plateau continental, environ 140 milles de la côte, lorsque la pollution résulte de l'exploration ou exploitation de ce plateau.

Dépôt de déchets

La loi prévoit des amendes sévères pour le dépôt de déchets dans les eaux arctiques, ou même sur les terres lorsque des déchets pourraient atteindre ces eaux. La définition de « déchet » est très large et désigne toute substance qui contribuerait à dégrader la qualité des eaux

dans une mesure telle que leur utilisation par l'homme ou par des animaux, des poissons ou des plantes utiles à l'homme en serait affectée... (article 2 (h)).

Ceci ne représente qu'une partie de la définition, d'ailleurs complétée par référence à d'autres lois et précisée par les Règlements de 1972. Toutefois, la partie de la définition que nous avons reproduite suffit pour en indiquer la portée générale.

Quant à l'interdiction de dépôt, il est spécifié qu'

aucune personne ni aucun navire ne doit déposer ni permettre de déposer des déchets d'aucune sorte dans les eaux arctiques... (Article 4, paragraphe 1).

Responsabilité civile

La loi impose une responsabilité civile pour le dépôt de déchets à toute personne qui entreprend une opération sur le continent, les îles ou le plateau continental du Canada, de même qu'au

« propriétaire de tout navire qui navigue dans les eaux arctiques et le ou les propriétaires de la cargaison d'un tel navire » (Article 6, paragraphe 1).

Il s'agit d'une

« responsabilité absolue, et non subordonnée à la preuve d'une faute ou d'une négligence » (Article 7, paragraphe 1).

Toutefois, les Règlements de 1972 sont venus atténuer considérablement cette responsabilité absolue (autrement, l'obtention d'assurance était impossible), en prévoyant quatre exceptions : a) une force majeure ; b) l'acte d'une tierce personne ; c) l'acte ou l'omission de toute autorité responsable pour les aides à la navigation ; et d) l'acte volontaire du propriétaire du navire²³. La loi et les règlements précisent également les limites de la responsabilité conjointe des propriétaires du navire et de la cargaison, et imposent au propriétaire du navire l'obligation de fournir une preuve suffisante de sa solvabilité.

Mesures de protection

Deux mesures principales de protection sont prescrites : l'établissement de zones de contrôle pour la sécurité de la navigation, puis la nomination d'officiers chargés de la prévention de la pollution.

Quant aux zones de contrôle pour la sécurité de la navigation, la loi prévoit qu'avant d'être admis à naviguer à l'intérieur de ces zones, un navire doit satisfaire certaines normes, prescrites par règlements, visant la construction de la coque, de la machinerie et de l'équipement ainsi que de l'organe de propulsion. Ces normes visent également l'équipage du navire, le type de cargaison transporté, et les quantités de combustible, d'eau et autres fournitures devant être à bord. De plus, la loi prévoit que le navire ne peut circuler dans ces zones sans l'aide d'un pilote ou d'un navigateur spécialement compétent pour la navigation dans les glaces (Article 12, paragraphe 1). Ces prescriptions s'appliquent à tous les navires, à l'exception de ceux appartenant à un État souverain ; ces derniers, toutefois, doivent répondre aux normes prescrites ou à des normes essentiellement similaires.

Quant aux pouvoirs des officiers chargés de la prévention de la pollution et des mesures qui peuvent être prises par le gouvernement, la loi contient une disposition générale extrêmement importante se lisant comme suit :

Lorsque le gouverneur en conseil a des raisons de croire qu'un navire qui se trouve dans les eaux arctiques et qui est en détresse, échoué, naufragé, coulé ou abandonné est en train de déposer des déchets ou est vraisemblablement sur le point de déposer des déchets dans les eaux arctiques, il peut faire détruire le navire ou toute cargaison ou objets à bord du navire, si cela est nécessaire, ou le faire enlever, si cela est possible et l'acheminer en un lieu et le faire vendre de la manière qu'il peut ordonner (Article 13, paragraphe 1).

Il s'agit là de pouvoirs très étendus pouvant aller jusqu'à la destruction complète du navire ; mais, dans ce dernier cas, nous devons souligner la présence de

23. Règlement concernant la prévention de la pollution des eaux arctiques, C.P. 1972-1525, 11 juillet 1972, DORS/72-253, repris dans 1978 S.R.C. c. 354.

deux éléments des plus importants, soit la raisonnable et la proportionnalité. En premier lieu, il faut de bonnes raisons de croire que le navire en détresse est sur le point de déposer des déchets ; deuxièmement, cette mesure de destruction doit être nécessaire, c'est-à-dire proportionnelle au danger de pollution présenté par le navire ou la cargaison.

L'élément de raisonnable est présent également dans l'exercice des pouvoirs conférés aux officiers chargés de la prévention de la pollution. Ainsi, un officier peut monter à bord du navire se trouvant dans l'une des zones, pour y vérifier le respect des normes spéciales antipollution, mais ne peut ordonner à ce navire de quitter la zone à moins d'avoir des motifs raisonnables de soupçonner la violation des normes en question. Si le navire a déjà déposé des déchets, ou si l'officier

est convaincu en se fondant sur des motifs raisonnables qu'il y a grave et imminent danger que se produise un dépôt important de déchets

dans ses eaux, il peut ordonner à ce navire de participer au nettoyage des déchets ou à toute opération de contrôle (Article 15, paragraphe 3).

Reste à voir maintenant si les dispositions nationales passées en revue ont trouvé un fondement dans le développement ultérieur du droit international.

IV - L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN, EN PARTICULIER CELUI DE L'ARCTIQUE, DE 1971 À 1980

Après l'adoption de sa loi antipollution dans l'Arctique et convaincu du bien-fondé de cette loi, le Canada n'a ménagé aucun effort pour contribuer au développement du droit international afin de protéger le milieu marin, en général, et celui des régions couvertes de glaces, en particulier. Il s'est effectivement produit une évolution importante du droit international en la matière de 1971 à 1980 et nous tenterons d'en retracer les principales étapes, tout en y indiquant la contribution canadienne. Précisons immédiatement que, notre but étant de faire ressortir la contribution du Canada, il ne faudra pas s'étonner que l'apport non négligeable de certains autres États ne soit mentionné qu'au passage ou laissé sous silence. Cette contribution canadienne se trouve dans de nombreuses déclarations de ses représentants, avant et durant la III^e Conférence du Droit de la mer, de même que dans les divers textes de la Conférence et des réunions préparatoires.

Déclaration du Premier Ministre canadien en Union soviétique (1971)

Lors de sa visite en Union soviétique en mai 1971, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau soulignait la responsabilité de l'Union soviétique et du Canada, les deux plus grandes puissances de l'Arctique, de préserver et protéger l'environnement marin de cette région. Le premier ministre canadien déclarait que

le Canada et l'Union soviétique sont sans doute les deux plus grandes puissances arctiques dans le monde. Nous avons une responsabilité envers l'humanité, une responsabilité pour maintenir l'équilibre écologique le plus délicat dans l'Arctique, pour prévenir la pollution de l'océan Arctique et protéger les ressources biologiques uniques dans cette partie du monde²⁴.

En octobre de la même année, à l'occasion d'une visite en Union soviétique par le ministre canadien des Affaires du Nord, un communiqué conjoint soulignait l'importance d'une collaboration entre les deux pays pour résoudre certains problèmes arctiques. Le communiqué spécifiait :

les deux côtés sont d'accord pour que cette sorte de coopération vise en particulier à prévenir la pollution des eaux arctiques et à prendre d'autres mesures pour la préservation dans ces régions de l'équilibre écologique qui est important pour la protection de l'environnement humain²⁵.

Déclarations de la délégation canadienne au Comité préparatoire (1971)

Dans sa déclaration du 28 juillet 1971 devant les membres du Sous-comité sur la pollution marine et la recherche scientifique, le chef de la délégation canadienne soulignait l'importance pour les États de prendre des mesures de protection sur tous les plans : national, régional et international. Il spécifiait qu'il était désirable de permettre le développement de règles spéciales, applicables à des régions particulières et pouvant être plus sévères que les règles d'application générale²⁶.

Dans son intervention du 19 août de la même année et devant le même comité, le chef de la délégation canadienne développait davantage le concept de délégation de pouvoirs en faveur des États côtiers pour permettre à ces derniers d'établir des zones de juridictions spéciales au-delà de leur mer territoriale, pour la prévention de la pollution marine et la protection de leur environnement côtier²⁷.

Rapport d'Ottawa du groupe intergouvernemental sur la pollution marine (1971)

Établi sur la recommandation du Comité préparatoire de la conférence des Nations unies sur l'environnement humain, le groupe intergouvernemental sur la pollution marine tint des réunions à Londres, Ottawa et Reykjavik. Des représentants de 42 États, de même que d'un bon nombre d'organisations internationales, assistaient à la conférence d'Ottawa en novembre 1971. La réunion d'Ottawa résulta

24. Voir le Communiqué conjoint rapporté dans *Pravda et Izvestia* du 20 mai 1971 et cité par W.J. DEHNER, « Creeping Jurisdiction in the Arctic: Has the Soviet Union Joined Canada », 13 *Harvard Int'l Law Journal*, pp. 271 à 288, à la page 285, note 71; notre traduction de l'anglais.

25. Voir le Communiqué du 26 octobre 1971, cité par W. J. DEHNER, *ibid.*, p. 286.

26. Voir *Text of Statement by Mr. J. A. BEESLEY*, Sub-Committee III, Genève, le 28 juillet 1971, 11 p., à la page 6.

27. Voir *Text of Statement by Mr. J. A. BEESLEY*, Sub-Committee III, Genève, le 19 août 1971, 21 p., à la page 15.

dans l'adoption de 23 principes généraux pour la préservation de l'environnement marin et dans la présentation par le Canada de trois principes additionnels relatifs aux droits de l'État côtier. Ces trois principes n'ont pas été adoptés à la réunion d'Ottawa, mais ils ont reçu l'appui de 21 délégations. Étant donné que l'essentiel de ces principes a maintenant fait l'objet d'un consensus général au sein de la III^e Conférence du Droit de la mer et a été incorporé aux textes qui devraient donner naissance à une convention, il est important de les reproduire ici en entier.

1. Tout État peut exercer une *autorité spéciale dans les secteurs maritimes adjacents* à ses eaux territoriales lorsque des contrôles fonctionnels de caractère permanent sont nécessaires pour la prévention efficace de la pollution qui pourrait causer des dommages ou un tort à l'environnement terrestre ou marin qui se trouve sous sa juridiction exclusive ou sa souveraineté.
2. Tout État côtier peut interdire l'accès des eaux qui relèvent de son autorité en matière de protection de l'environnement à tout navire qui ne se conforme pas aux règles et aux normes internationales convenues ou, à défaut, aux règles et aux *normes raisonnables de l'État côtier en cause*.
3. Quand on autorise un État à exercer des droits et des pouvoirs, en plus de ses droits et de ses pouvoirs de souveraineté, sur les secteurs adjacents à ses eaux territoriales, il faudrait *considérer que c'est la communauté mondiale qui lui a délégué ces droits et ces pouvoirs au nom de l'humanité*. Les droits et pouvoirs exercés doivent être compatibles avec la responsabilité première que possède l'État de protéger le milieu marin des secteurs en cause; ils devraient être subordonnés aux règles et normes internationales et soumis à l'examen d'un tribunal international approprié²⁸.

Il est bien évident que ces trois principes tenaient compte de la loi de 1970 et visaient à préparer le climat international à l'acceptation éventuelle de dispositions semblables constituant un fondement juridique approprié pour cette loi.

Conférence de Stockholm (1972)

À la conférence de Stockholm en juin 1972, les 23 principes contenus dans le Rapport d'Ottawa furent adoptés à l'unanimité sur la proposition du Canada. Quant aux trois principes additionnels soumis par la délégation canadienne, les membres de la conférence ont pris note qu'ils n'avaient pas été adoptés, mais n'avaient pas été rejetés non plus, et les ont reportés à deux autres conférences: celle de l'Organisation maritime consultative internationale (ci-après OMCI), tenue en 1973, et celle du Droit de la mer²⁹. Le but était d'assurer que l'OMCI en tienne compte lors de sa

28. Voir le texte anglais dans *Report on the Intergovernmental Working Group on Marine Pollution on its Second Session*, A/CONF.48/1WGMP.II/5, 22 novembre 1971, à la page 7. Pour la version française, voir *Canada: Document de travail sur la protection du milieu marin*, A/AC.138/SC.III/L.26, 31 août 1972, pp. 26 et 27; notre propre souligné.

29. Voir *Decisions of the UN Conference on the Human Environment (5-16 June 1972) relating to the preservation of the marine environment and marine pollution*, A/AC.138/SC.III/L.17, 24 juillet 1972, à la page 11.

conférence sur la pollution par les navires et que la Conférence du Droit de la mer considère l'adoption de dispositions dans le même sens.

Document de travail du Canada au Comité des grands fonds marins (1972)

Dans un document de travail de plus de 30 pages présenté au Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, la délégation canadienne indiquait quelles devaient être les grandes lignes d'une solution globale du problème de la pollution du milieu marin. Le Canada reprenait les trois principes portant sur les droits de l'État côtier et expliquait en particulier que le droit de prendre des mesures spéciales pour prévenir la pollution représentait

un exercice spécifique et limité de l'autorité résiduelle dont dispose l'État côtier pour faire respecter des normes internationales reconnues ou des normes locales particulières³⁰.

Convention sur l'immersion des déchets (1972)

Cette conférence, à laquelle assistaient 81 délégations, fut des plus importantes et aboutit, le 13 novembre 1972, à l'adoption de la Convention sur la prévention de la pollution résultant de l'immersion des déchets. La Convention pose la règle fondamentale que l'immersion de tout déchet est absolument interdite, sauf les déchets spécifiquement déclarés licites dans les diverses annexes et pour lesquels l'obtention de permis est nécessaire. Quant au droit de l'État côtier de prendre des mesures spéciales, il n'est pas reconnu et, comme le faisait remarquer Armand de Mestral,

on y trouve aucune mention du droit résiduel réclamé par le Canada et d'autres États riverains de prendre des mesures spéciales en cas de nécessité et en l'absence de règles de droit international adéquates³¹.

Aujourd'hui, toutefois, ce droit résiduel est reconnu à l'État côtier.

Projet d'articles du Canada pour une convention globale (1973)

Dans ce projet d'articles pour une convention globale sur la pollution marine présenté au Comité des grands fonds marins le 9 mars 1973, la délégation canadienne incorpore une disposition intitulée « mesures spéciales » visant, bien que sans les mentionner, les régions arctiques. Cette disposition se lit comme suit:

Nothing in this Convention may be interpreted as preventing a State from taking such measures as may be necessary to meet the obligation under article I within the limits of

30. Voir A/AC.138/SC.III/L.26, 31 août 1972, à la page 26.

31. Armand DE MESTRAL, « La Convention sur la prévention de la pollution résultant de l'immersion des déchets », vol. 11 *Annuaire canadien de droit international*, pp. 226 à 243, à la page 240, 1973.

its national jurisdiction ; including environmental protection zones (maximum limits to be determined) (a) pending the establishment and implementation of internationally agreed measures contemplated by this Convention or, (b) following the establishment or implementation of any internationally agreed measures if such measures fail to meet the objectives of this Convention or if other measures are necessary in the light of local geographical and ecological characteristics³².

C'est la première fois que le Canada présente une disposition spécifique pour légitimer la loi antipollution de 1970. Dans la présentation de ce projet d'articles, le chef de la délégation canadienne se réfère expressément à la loi de 1970 sur l'Arctique et énonce les principes de base sous-jacents aux dispositions proposées par le Canada. Monsieur Beesley s'exprimait comme suit :

In 1970 Canada passed the Arctic Waters Pollution Prevention Act. At that time, Prime Minister Trudeau stated that Canada would be acting multilaterally as well as nationally to develop international law for the protection of the environment. We have since participated actively in the preparatory work for the Stockholm Conference and the Conference itself, and in the work of IMCO and of the London Dumping Conference. In all these fora we have sought to establish three basic principles of international law which we have now translated into treaty form, namely (i) the duty of a state not to damage the environment of another state or of areas beyond national jurisdiction, (ii) the duty to compensate for such damage, and (iii) the duty to consult or give notice before taking action which would have an environmental impact upon other countries. These principles, founded on the Trail Smelter Case, were reflected in the Declaration of Marine Principles and in the Declaration of Principles on the Human Environment tabled by Canada, and they were endorsed either by the Stockholm Conference, the London Dumping Conference or the 27th session of the UNGA³³.

Quant aux mesures spéciales envisagées par l'article IV, le chef de la délégation canadienne précise qu'il est essentiel que, à l'intérieur de certaines limites, les États puissent tenir compte des conditions locales et régionales dans l'adoption de mesures de protection. Il ajoutait que les conditions locales pourraient parfois exiger des mesures plus sévères que celles généralement applicables³⁴.

Document de travail « Basic Zonal Approach » (1973)

Le 22 août 1973, le Canada et seize autres pays présentent un bref document de travail au Comité des grands fonds marins portant sur l'approche zonale (*basic zonal approach*) à la prévention de la pollution par les navires. Ce document prévoit que les États côtiers

may establish or adopt and enforce standards for the prevention of marine pollution from vessels in (areas) (zones) within their jurisdiction adjacent to their territorial sea³⁵.

32. Article IV, *Draft Articles for a Comprehensive Marine Pollution Convention*, A/AC.138/SC.III/L.28, 9 mars 1973.

33. *Text of Statement by Mr. J. A. BEESLEY*, New York, 14 mars 1973, 21 p., à la page 2.

34. *Ibid.*, à la page 10.

35. Voir A/AC.138/SC.III/L.56.

Remarquons que selon cette disposition, l'État côtier se verrait reconnaître dans certaines zones des pouvoirs non seulement d'adoption mais également d'application de normes antipollution.

Le document précise que cette approche zonale ne préjuge pas de l'étendue de la zone ni de l'étendue de la juridiction de l'État côtier. Il ajoute que cet État pourrait exercer sa juridiction concurremment avec l'État du pavillon.

Convention sur la prévention de la pollution par les navires (1973)

Cette convention fut adoptée et signée à Londres, le 2 novembre 1973, par 64 États. Elle représente sûrement un progrès considérable sur la convention de 1954, puisqu'elle n'est pas limitée à la pollution par les hydrocarbures mais couvre également le rejet des autres substances nocives. De plus, elle vise les rejets accidentels tandis que celle de 1954 se limitait aux rejets intentionnels. Elle omet l'immersion de déchets à la mer, opération de nature différente et visée, comme nous l'avons vu, par une convention spéciale adoptée en 1972. Quant aux pouvoirs spéciaux recherchés par le Canada pour prévenir la pollution hors de ses eaux territoriales, la conférence de Londres a rejeté une disposition qui aurait accordé de tels pouvoirs à l'État côtier. Le Canada était, bien sûr, extrêmement désireux de faire inclure cette disposition dans la convention, puisqu'elle serait venue justifier sa loi de 1970 sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, de même qu'un amendement à la partie XX de la Loi de la marine marchande adopté en 1970 également. En effet, l'article 9 du projet de convention, adopté par une forte majorité en comité mais n'ayant pas obtenu la majorité requise des deux tiers en séance plénière, prévoyait qu'une partie contractante pouvait

prendre, dans le cadre de sa juridiction et lorsque les circonstances l'exigent, des mesures plus strictes en matière de normes de rejet³⁶.

Cette même disposition autorisait en outre les parties à imposer des prescriptions supplémentaires relatives à la conception et à l'équipement du navire, parcourant des

eaux dont les caractéristiques particulières les rendent, d'après des critères scientifiques établis, exceptionnellement vulnérables³⁷.

Heureusement que la convention contient une disposition prévoyant qu'elle ne restreint en rien l'élaboration du droit de la mer par la III^e Conférence, ni les positions juridiques présentes ou futures de tout État sur l'étendue de sa juridiction côtière. De plus, la convention prévoit que le terme « juridiction » s'interprète conformément au droit international en vigueur lors de l'application de la convention³⁸.

36. *Examen d'un projet de Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, MP/CONF/WP.17, 30 octobre 1973, art. 9, para. 1.

37. *Ibid.* art. 9, para. 2.

38. *Ibid.*, art. 10.

Le Canada ne voulant pas, toutefois, mettre en péril la validité de ses lois nationales, fit une déclaration spéciale relative à l'article 9 qui avait été rejeté. La déclaration de la délégation canadienne se lit en partie comme suit :

En l'absence de toute disposition limitant les pouvoirs qu'ont les États contractants de prendre des mesures, *dans le cadre de leur juridiction*, à propos des questions visées par la Convention, la délégation canadienne fait formellement connaître son point de vue, selon lequel aucune disposition de la Convention ne saurait être interprétée comme portant atteinte à ces pouvoirs. La délégation canadienne réserve tous les droits du Gouvernement canadien de prendre toutes les mesures nécessaires, quelles qu'elles soient, dans le cadre de sa juridiction, pour protéger ses côtes et le milieu marin adjacent contre la pollution par les navires³⁹.

Il est à noter que l'expression « dans le cadre de leur juridiction » signifie au-delà des eaux territoriales et inclut la zone antipollution de 100 milles dans l'Arctique, de même que les nouvelles zones de pêche du Canada, c'est-à-dire la baie de Fundy, le golfe St-Laurent, le détroit d'Hécate et l'entrée de Dickson. Ajoutons que, maintenant, la partie XX de la Loi de la marine marchande s'applique à la nouvelle zone de pêche exclusive de 200 milles, adoptée par le Canada en 1977; cette partie s'applique également dans l'Arctique, entre 100 et 200 milles.

Troisième Conférence du Droit de la mer, Caracas (1974)

Le Canada n'abandonna pas pour autant la partie et continua ses efforts au sein de la Troisième Conférence du droit de la mer, afin d'obtenir la reconnaissance de droits spéciaux en faveur de l'État côtier. Ainsi, lors de l'ouverture de la Conférence à Caracas, en juillet 1974, le ministre canadien de l'Environnement annonçait que le Canada ferait l'impossible pour développer des normes internationales adéquates de protection de tous les océans et trouver des moyens d'assurer leur application, non seulement par l'État du pavillon, mais par tous les États. Il ajoutait :

The major requirement is to reconcile the need for international standards with the need for special measures by the coastal state, faced with special or extraordinary circumstances - measures essential when the internationally agreed regulations are inadequate or nonexistent⁴⁰.

Il illustre aussitôt la situation unique du Canada, en raison de ses eaux recouvertes par la banquise.

39. *Examen d'un projet de convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires*, MP/CONF/WP.34, 2 novembre 1973, « Déclaration de la délégation du Canada relative à l'article 9 », para. e); notre propre souligné. Pour une analyse de cette Convention en général et de l'article 9 en particulier, voir Armand DE MESTRAL, « La Convention internationale de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires », 12 *Annuaire canadien de droit international*, pp. 239 à 254, 1954.

40. *Statement by the Honourable Jack DAVIS at the UN Conference on the Law of the Sea*, Caracas, 3 juillet 1974, 9 p., à la page 7.

Il n'est donc pas étonnant que, durant cette même session, la délégation canadienne ait réitéré l'article IV, sur les « mesures spéciales », contenu dans son projet d'articles pour une Convention globale sur la pollution marine, présenté par elle en mars de l'année précédente. La solution aux problèmes des droits spéciaux de l'État côtier en matière de pollution des zones adjacentes à ses côtes, disait le délégué canadien, réside

dans le fait de restreindre l'exercice de ses droits aux cas où ils s'imposent strictement, et où ils sont appliqués, conformément à des garanties appropriées et sur une base non discriminatoire, en réponse à des situations de géographie de navigation ou d'écologie particulières, dont les règles et les normes internationales ne tiendraient pas suffisamment compte⁴¹.

Le 31 juillet le Canada présentait conjointement avec neuf autres pays un *projet d'articles sur l'approche zonale à la préservation du milieu marin*. Ces articles accordaient à l'État côtier le droit d'adopter et d'appliquer, dans des zones spécialement vulnérables, des normes antipollution plus sévères que celles généralement reconnues. L'article VII prévoyait en particulier :

...coastal states may apply stricter design and construction standards to vessels navigating in their zones only in respect of waters where such stricter standards are rendered essential by exceptional hazards to navigation or the special vulnerability of the marine environment, in accordance with accepted scientific criteria⁴².

Il s'agissait là, dans son état embryonnaire, de la clause spéciale sur l'Arctique.

Texte unique de négociation (officieux), (1975)

Afin d'accélérer le processus de négociation, la Conférence décida, en avril 1975, de charger le président de chacune des trois grandes commissions d'élaborer un texte qui devait tenir compte de toutes les discussions ayant eu lieu jusqu'alors⁴³. Ce texte contient deux dispositions concernant les zones spéciales de juridiction. La première prévoit que

l'État côtier qui a des motifs sérieux de croire qu'une zone particulière de la zone économique requiert - pour des raisons techniques reconnues tenant à ses caractéristiques océanographiques et écologiques, à son utilisation et au caractère particulier de son trafic - l'adoption de mesures obligatoires spéciales pour la prévention de la pollution par les navires, peut demander à l'organisation internationale compétente que cette zone soit classée « zone spéciale »⁴⁴.

41. *Déclaration de M. Léonard H. Legault*, Commission III, Troisième Conférence des Nations unies sur le Droit de la mer, Caracas, 16 juillet 1974, 15 p., à la page 12.

42. *Voir Draft Articles on zonal Approach to the Preservation of the Marine Environment*, A/CONF.62/C.3/L.6, 31 juillet 1974, article VII. Les pays présentant ce projet d'articles étaient les suivants : Canada, Fidji, Ghana, Guyane, Islande, Inde, Iran, Nouvelle-Zélande, Philippines, Espagne.

43. *Statement by Leonard H. Legault*, Committee III, Third UN Conference on the Law of the Sea, Caracas, 5 août 1974, 4 pages, à la page 3.

44. *Texte unique de négociation (officieux)*, A/CONF.62/WP.8/Partie III, 7 mai 1975, article 20, paragraphe 4.

Il est à noter que l'adoption de ces mesures spéciales ne relève pas strictement de l'État côtier, mais plutôt de l'organisation internationale compétente, c'est-à-dire l'OMCI.

La deuxième zone spéciale envisagée vise les régions arctiques et se lit comme suit :

Aucune disposition du présent article ne sera réputée porter atteinte à l'établissement par l'État côtier, de lois et de règlements non discriminatoires appropriés pour la protection du milieu marin dans des zones situées à l'intérieur de la zone économique où des conditions climatiques particulièrement rigoureuses créent des obstacles ou des risques exceptionnels pour la navigation et où la pollution du milieu marin, selon des critères scientifiques acceptés, pourrait causer un grave préjudice à l'équilibre écologique ou le perturber de façon irréversible⁴⁵.

À l'encontre de la disposition précédente, celle-ci ne nécessite pas l'approbation de l'organisation internationale compétente avant que l'État côtier puisse adopter des mesures spéciales de protection. Il faut noter, toutefois, que cette disposition ne s'adresse pas explicitement à la question de l'application de ces mesures par l'État côtier lui-même, mais uniquement à leur « établissement » ou adoption. Il importe de souligner aussi que le texte contenant cette disposition constitue « uniquement un instrument de procédure et une base de négociation⁴⁶ ».

Texte unique de négociation révisé (1976)

Ce nouveau texte contient encore des dispositions prévoyant l'établissement de zones spéciales, mais l'article visant les eaux recouvertes de glaces fait l'objet d'une section particulière, appelée « Banquises ». Cette nouvelle disposition confirme, de façon claire et nette, le droit des États côtiers, non seulement d'adopter des mesures spéciales, mais de les appliquer eux-mêmes. Le texte en question se lit comme suit :

Les États côtiers ont le droit d'édicter et de faire appliquer les lois et règlements non discriminatoires pour prévenir, réduire ou combattre la pollution marine causée par des navires dans les banquises comprises dans les limites de la zone économique, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que lesdites zones sont prises par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte des impératifs de la navigation et, sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer, de ceux de la protection du milieu marin⁴⁷.

Nous voyons donc maintenant confirmé le droit d'un État arctique, tel le Canada, d'adopter et de faire appliquer des mesures spéciales de prévention dans la

45. *Ibid.*, paragraphe 5. Le mot « obstacles » vise les glaces ou la banquise polaire.

46. « Note du Président de la Conférence », A/CONF.62/WP.8/Partie III, 7 mai 1975, page 1.

47. *Texte Unique de Négociation Révisée*, A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Partie III, 6 mai 1976, article 43.

limite de sa zone économique, c'est-à-dire à l'intérieur de 200 milles. Pour la première fois, le texte de la Conférence assure pleinement la protection internationale recherchée par le Canada. Conséquence importante à noter également, cette disposition, faisant l'objet d'une section spéciale dans le texte, permettrait au Canada de continuer d'appliquer sa Loi sur la prévention de la pollution dans l'Arctique dans les détroits du Passage du Nord-Ouest, même si ceux-ci étaient éventuellement utilisés pour la navigation internationale. En effet, si l'intention avait été d'appliquer le régime juridique des détroits internationaux aux régions recouvertes par la banquise, la section IX intitulée « Banquises » aurait été ajoutée aux sections qui sont spécifiquement incluses dans le champ d'application du régime juridique des détroits servant à la navigation internationale. Or, ces sections sont mentionnées spécifiquement dans l'article 42 et elles n'incluent pas la section IX.

Il faut, toutefois, être prudent et souligner que ce texte de négociation révisé continue à n'être qu'une base de négociation au lieu d'être considéré comme un compromis négocié ou accepté⁴⁸.

Texte de négociation composite officieux (1977)

La disposition spéciale portant sur les banquises vue dans le texte de 1976 se retrouve intégralement dans un texte qui, pour la première fois, comprend l'ensemble des dispositions. Il s'agit maintenant de l'article 235, constituant une section autonome, la section VIII⁴⁹. Encore, ici, la section est complètement indépendante et en dehors du champ d'application du régime juridique des détroits internationaux. Il va sans dire que le maintien intégral de cette disposition contribue à l'accroissement de son acceptation internationale et, par le fait même, de la loi canadienne de 1970.

Texte de négociation composite officieux/révision 1 (1979)

Ce texte révisé n'altère en rien la disposition spéciale sur les banquises. L'article porte maintenant le numéro 234 et constitue la même section VIII⁵⁰.

Il est important de noter que, même si ce texte demeure un document de négociation, ses dispositions se solidifient avec le passage du temps et toute modification éventuelle devient de plus en plus difficile. En effet dans son mémoire explicatif le président de la Conférence rappelle l'entente conclue à la 116^e séance plénière, le 27 avril 1979, que

toute modification ou révision à apporter au Texte de négociation composite officieux devrait résulter des négociations elles-mêmes et non pas être apportée sur l'initiative d'une seule personne...⁵¹.

48. « Note liminaire », par le Président de la Troisième Commission, *ibid.* page 1.

49. *Texte de négociation composite officieux*, A/CONF.62/WP.10, 15 juillet 1977, page 138.

50. *Texte de Négociation Composite Officieux/Révision 1*, A/CONF.62/WP.10/Rev. 1, 28 avril 1979, page 100.

51. « Mémoire explicatif du Président de la Conférence », *ibid.*, page XVI.

Texte de négociation composite officieux/révision 2 (1980)

Cette deuxième révision conserve l'article 234, section VIII, tel quel. Dans son mémoire explicatif, le président de la Conférence rappelle encore l'entente de 1979 concernant la façon d'apporter des modifications au texte, mais il souligne que

ce texte doit être considéré comme un texte de *négociation* dont, tout bien considéré, le Collège estime qu'il constitue une base de négociation plus satisfaisante, améliorant sensiblement les chances d'aboutir à un consensus⁵².

Le fait demeure que, malgré le statut plutôt modeste de l'ensemble du texte, cette disposition spéciale n'a subi aucune modification depuis quatre ans et semble avoir recueilli un consensus général et raisonnablement ferme.

V - CONCLUSION

Au terme de cette brève étude, nous ferons d'abord ressortir les principaux aspects de la contribution canadienne à l'acceptation d'une disposition spéciale pour la protection de l'environnement marin dans l'Arctique. Nous rappellerons ensuite les principaux éléments de cette disposition, les comparant à ceux de la loi canadienne de 1970. Puis, nous terminerons en nous demandant jusqu'à quel point nous pouvons considérer cette clause spéciale comme faisant partie du droit international général.

La contribution du Canada

L'apport du Canada à l'acceptation internationale d'une clause spéciale pour la protection du milieu marin dans l'Arctique s'est concrétisé spécialement durant les six années qui ont suivi l'adoption de sa loi relative à l'Arctique en 1970. Ces efforts se sont déployés principalement devant trois instances internationales : la Conférence de Stockholm, les conférences de l'Organisation maritime consultative internationale (OMCI) et la III^e Conférence du Droit de la mer.

Dès la réunion d'Ottawa de 1971, en préparation de la Conférence de Stockholm, le Canada a présenté trois principes qui ont servi de fondement à la clause spéciale devant être éventuellement incorporée aux textes de la Conférence du Droit de la mer. Ces principes reconnaissent à l'État côtier le droit d'exercer « une autorité spéciale dans les secteurs maritimes adjacents à ses eaux territoriales⁵³ », de même que celui d'interdire l'accès de ces eaux à tout navire qui ne se conformerait pas « aux règles et aux normes raisonnables de l'État côtier en cause⁵⁴ ». Ayant obtenu l'appui de 21 des 42 États représentés à cette réunion d'Ottawa, le Canada

52. *Texte de négociation composite officieux/Révision 2*, A/CONF.62/WP.10/Rev.2, 11 avril 1980.

53. « Mémoire explicatif du Président de la Conférence », *ibid.*, page 27; le souligné déjà dans le texte.

54. Voir *supra*, note 28.

continua ses efforts à la Conférence de Stockholm l'année suivante et obtint que ces principes soient présentés à la conférence de l'OMCI et à celle du Droit de la mer. Quant à la conférence de l'OMCI tenue à Londres en 1973, le Canada y obtint un appui fortement majoritaire en comité, pour l'insertion d'une clause de mesures spéciales dans la Convention sur la prévention de la pollution par les navires, mais ne parvint pas à rallier les deux tiers des votes en séance plénière. C'est donc finalement au sein de la Conférence du Droit de la mer que la délégation canadienne a vu ses efforts récompensés. Ayant présenté une clause de mesures spéciales au Comité des grands fonds marins en 1972 et 1973⁵⁵, le Canada reprit cette même question en 1974 lors de la première session de la III^e Conférence du Droit de la mer tenue à Caracas. À cette session, il obtint l'appui de neuf autres pays dans la présentation d'un projet d'articles prévoyant la possibilité de mesures plus sévères dans les zones spécialement vulnérables⁵⁶. En 1975, le premier texte de négociation contenait une disposition spéciale visant l'Arctique. Cette disposition, toutefois, se limitait à permettre explicitement à l'État côtier d'*adopter* des mesures spéciales⁵⁷ et ce n'est que dans le texte révisé de 1976 que se trouve « le droit d'édicter et de faire appliquer⁵⁸ ». Cette disposition spéciale est demeurée inchangée dans tous les textes de 1977⁵⁹, 1979⁶⁰ et 1980⁶¹.

La clause spéciale pour l'Arctique

Au moins cinq éléments de cette clause spéciale en faveur des États côtiers doivent être soulignés. Premièrement, l'État côtier a non seulement le droit d'adopter des mesures spéciales mais il peut également les *appliquer* et les faire respecter par les navires étrangers. Deuxièmement, les mesures de protection envisagées incluent des mesures de *prévention* et peuvent donc viser des normes telles que celles de la construction, de l'équipement et de l'équipage des navires. Troisièmement, ce droit ne s'applique qu'à l'intérieur de la zone économique exclusive, c'est-à-dire en-deça de 200 milles des côtes. Quatrièmement, ces mesures ne peuvent être prises que dans les endroits recouverts de glaces où la navigation est particulièrement dangereuse et où la pollution du milieu marin risque de perturber l'équilibre écologique de façon irréversible. Cinquièmement, l'État côtier devra tenir compte des impératifs de la navigation et des données scientifiques les plus sûres relatives à la protection du milieu marin.

Notons que les deux premiers éléments délimitent l'étendue du droit conféré à l'État côtier, tandis que les trois autres définissent les conditions de validité de son exercice. Signalons de plus que l'exercice de ce droit n'est pas sujet à un contrôle

55. Voir *supra*, note 30 et 32.

56. Voir *supra*, note 42.

57. Voir *supra*, note 45.

58. Voir *supra*, note 47.

59. Voir *supra*, note 49.

60. Voir *supra*, note 50.

61. Voir *supra*, note 52.

quelconque par l'OMCI et n'est pas sujet non plus aux dispositions sur le règlement des différends.

L'analyse faite au début de cette étude de la loi canadienne de 1970 révèle que celle-ci couvre les cinq éléments que nous venons de mettre en relief. En d'autres termes, cette clause spéciale vient légitimer ou valider en droit international les mesures nationales prises par le Canada. Ceci présuppose, bien sûr, que cette clause fait déjà partie du droit international.

L'acceptation générale de la clause spéciale

Avant de parler de l'étendue générale de l'acceptation de cette clause, accordant des droits spéciaux à l'État côtier pour la protection de son milieu marin exceptionnel, il faut rappeler que le champ d'application de ces droits est limité à la zone économique exclusive. En réalité, comme le souligne le professeur René-Jean Dupuy,

la perspective dans laquelle se situent les législations nationales⁶² n'est plus exactement la même. D'annonciatrices de la tendance à l'extension des droits du riverain, elles deviennent désormais les instruments de la création effective de la zone économique exclusive, indépendamment du sort réservé au texte composite et à ses successeurs futurs⁶³.

En effet ces droits spéciaux de l'État côtier s'insèrent dans le cadre général des droits qui lui sont reconnus pour préserver le milieu marin de sa zone économique à l'intérieur de laquelle il possède des droits exclusifs sur les ressources s'y trouvant. Or le concept de la zone économique exclusive a maintenant reçu une acceptation suffisamment générale, démontrée par l'adoption d'une telle zone par de nombreux États⁶⁴, qu'il peut être considéré comme partie intégrante du droit international coutumier. Quant aux droits spéciaux de l'État côtier dans cette zone et objets de nos discussions, tout indique qu'ils jouissent également d'une acceptation suffisamment générale. Ceci ressort tant de la pratique des États arctiques que du consensus établi au sein de la Conférence.

Quant à la pratique des États arctiques, rappelons que les droits spéciaux de l'État côtier n'affectent que les navires s'aventurant sur des routes rendues exceptionnellement dangereuses par la présence permanente de glaces polaires. Or les routes principalement visées sont le Passage du Nord-Ouest du Canada et le Passage du Nord-Est (plus spécialement la Route maritime du Nord) de l'Union soviétique, et ces États ont tous deux adopté des mesures spéciales de protection⁶⁵. Pour leur

62. L'auteur venait de mentionner un certain nombre de lois, dont celle du Canada de 1970 et celles du Japon et de l'Australie de la même année.

63. René-Jean DUPUY, *L'océan partagé* Paris, Éditions Pédone, 1979, 291 p., à la page 222.

64. Sur quelques 132 États côtiers, près de 40 ont déjà adopté une zone économique exclusive dans leur législation nationale, et environ 80 ont adopté une zone exclusive de pêche de 200 milles.

65. Pour les mesures adoptées par l'Union soviétique, voir le Décret du Conseil des ministres en date du 16 septembre 1971, approuvant la loi pour l'administration de la Route maritime du Nord, reproduit en anglais dans *International Legal Materials*, vol. 9, à la page 645, 1972.

part les États-Unis ont d'abord protesté vigoureusement contre l'adoption par le Canada de ces mesures spéciales en 1970, mais ils ont, semble-t-il, modifié leur position. Ils se préparent à utiliser le Passage du Nord-Ouest pour le transport d'hydrocarbures⁶⁶ et il semble bien que les navires utilisés répondent aux normes de construction et autres prescrites par le Canada. Quant aux deux autres États arctiques, le Danemark et la Norvège, ils n'ont manifesté aucune objection et il y a tout lieu de croire que leur attitude est favorable.

Pour ce qui est du consensus au sein de la Conférence du Droit de la mer, celui-ci a déjà rallié l'ensemble des États, y inclus les grands États maritimes et spécialement l'Union soviétique et les États-Unis. En toute probabilité la clause spéciale sur les « banquises » n'aurait jamais pu trouver son chemin dans le texte de négociation composite sans l'appui, du moins implicite, de l'Union soviétique et des États-Unis. Même si ce texte n'a pas encore été adopté, la clause spéciale est demeurée intacte depuis quatre ans et fait l'objet d'un consensus déjà bien établi. Ce texte, bien sûr, ne constitue pas du droit positif en soi. Mais il n'en demeure pas moins qu'un tribunal international devrait en tenir compte dans la détermination du droit applicable, advenant un litige mettant en cause le droit de l'État côtier d'adopter et d'appliquer des mesures spéciales de protection. Ainsi le tribunal spécial, dans l'affaire relative à la délimitation du plateau continental dans la Manche entre la France et le Royaume-Uni en 1977, n'a pas hésité à affirmer que

le Tribunal ne doute pas qu'il doit prendre en considération l'évolution du droit de la mer dans toute la mesure où cela serait pertinent pour l'examen de la présente affaire⁶⁷.

Effectivement, ce tribunal de cinq membres, dont les juges Gros et Fitzmaurice de la Cour internationale de justice, a tenu compte de l'évolution du droit de la mer sur la question de la délimitation du plateau continental, tout en reconnaissant que la Convention de 1958 continuait de s'appliquer entre les parties.

Dans ces circonstances, nous pouvons affirmer avoir assisté depuis 1970 au développement d'un droit international nouveau pour la protection du milieu marin, en particulier celui des régions recouvertes de glaces en permanence et où la pollution risquerait de perturber l'équilibre écologique de façon irréversible. Dans ces régions, l'État côtier peut adopter et appliquer des mesures spéciales de protection telles des normes plus sévères que généralement requises portant sur la construction des navires, leur équipement et équipage, de même que sur les aides à la navigation. Ce droit nouveau étant établi, le Canada devrait maintenant considérer sérieusement le retrait de la réserve additionnelle ajoutée en 1970 à son acceptation de la juridiction de la Cour internationale⁶⁸.

66. Au sujet de ces préparatifs, voir Donat PHARAND, « The Northwest Passage in International Law », 17 *Annuaire canadien de Droit international*, 1980, la partie intitulée « The Future Use of the Northwest Passage ».

67. Voir *Délimitation du plateau continental dans la Manche*, entre la France et le Royaume-Uni, le 30 juin 1977, 247 pages, à la page 62, paragraphe 48.

68. D'ailleurs, le ministre des Affaires extérieures, Mitchell Sharp envisageait un tel retrait au moment même de la présentation du projet de loi (voir son discours à la Chambre des Communes le 16 avril 1970, reproduit dans *Statements and Speeches*, no 70/5, p. 6, où il déclarait : « ...it may be revoked and Canada's acceptance of the compulsory jurisdiction may again be broadened at such time as those deficiencies (of international law) are made good. »